

LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN EN EL HORIZONTE DE 2020 Y EL RETO DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO¹.

M^a TERESA CANTÓ LÓPEZ

Prof. Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Alicante.

SUMARIO: I. EL PROCESO DE REFORMA DESDE LA PAC DE 2003 HASTA LA ESTRATEGIA 2020. II. EL RETO DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO COMO PRIORIDAD PARA EL HORIZONTE DE 2020. III. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA REFORMA PAC 2014-2020: 1. El sistema de condicionalidad de los pagos directos. 2. El “greening” o pago verde: pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. 3. Medidas de Desarrollo Rural: 3.1 Agroambiente y clima. 3.2 Agricultura ecológica. 3.3. Otras medidas. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El presente trabajo expone y analiza los principales instrumentos de la política agrícola común en relación con la adaptación al cambio climático de acuerdo con los postulados comunitarios para el Horizonte de 2020. Primero, se hace referencia al proceso de integración de las exigencias ambientales en la política agrícola común, señalando sus mecanismos jurídicos que forman el sistema verde a partir de la reforma de 2003. Seguidamente, se explica el objetivo comunitario de conseguir un crecimiento más sostenible, inteligente e integrador al que también la agricultura debe responder mediante acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Finalmente, se observa cómo los distintos instrumentos de la reforma PAC 2014-2020 (condicionalidad, pago verde y ayudas de desarrollo rural) se orientan hacia el cumplimiento de los objetivos de acción por el clima.

ABSTRACT:

This paper exposes and analyzes the principal instruments of the agricultural common policy in relation with the adaptation to the climate change in the context of the community postulates for the Horizon of 2020. First, it refers to the process of

¹ Con este trabajo me gustaría ofrecer mi modesto homenaje a mi Maestro el Prof. Ramón Martín Mateo, quien eligió para mí el tema de la tesis doctoral “La integración de los condicionantes ambientales en la Política Agrícola”, pues era un jurista e ingeniero social preocupado por el agroambiente y que defendía en sus escritos tanto los servicios ambientales que presta la agricultura y el monte como las formas de su remuneración. A finales del siglo XX y principios del siglo XXI, el Maestro ya pensaba que el futuro de la actividad agraria y sus políticas públicas sólo se entendería desde la integración de las consideraciones ambientales y su vinculación a las ayudas agrarias.

integration of the environmental requirements in the agricultural common policy, indicating its mechanisms and juridical instruments that form the green system from the reform of 2003. Immediately afterwards, is explained the EU objective of achieving a more sustainable, smart and inclusive growth in which agriculture must respond through actions explained mitigate and adapt to climate change. Finally, is observed how the different instruments of the reform PAC 2014-2020 (cross- compliance, greening and supports for rural development) they are orientated towards the meeting the objectives of climate action.

PALABRAS CLAVE: PAC, cambio climático, condicionalidad, pago verde, desarrollo rural.

KEY WORDS: PAC, environment, climate change, cros-compliance, greening, rural development.

I. EL PROCESO DE REFORMA DESDE LA PAC DE 2003 HASTA LA ESTRATEGIA 2020

Desde siempre la relación agricultura y ambiente ha sido ambivalente, de manera que, al mismo tiempo que está sometida a presiones ambientales y es causa de ciertos efectos negativos sobre los recursos naturales, también dispone de la capacidad de generar externalidades positivas: al mantener la diversidad biológica, la conservación de ecosistemas, evitar la desertización o ayudar a mantener la estructura hidrogeológica del territorio o el paisaje tradicional, entre otras. Además, aunque es conocida la contribución de la agricultura a las emisiones² a la atmósfera, se debe tomar en consideración tanto su capacidad para mitigar el cambio climático mediante la reducción de emisiones como la capacidad de los cultivos en relación con el secuestro de carbono. Igualmente, se ha de valorar que el cambio en el clima afecta a los usos de la tierra, de manera que la agricultura ha de adaptarse al cambio climático para garantizar la producción de alimentos y la gestión sostenible de los recursos naturales, de modo que junto con las medidas e instrumentos asociadas a la reducción de emisiones y a la disminución de la desertificación se han de prever instrumentos orientados a luchar contra la degradación del suelo fértil desde el enfoque de la degradación neutral de la tierra³.

² La agricultura representa el 10.3 % de las emisiones de efecto invernadero en la EU-28, de acuerdo con los datos de 2012 en “EU Agriculture and Climate change”, disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/climate-change/index_en.htm. También hay que destacar que desde 1990, la UE ha logrado una reducción de un 17% en el conjunto de la UE al tiempo que la producción agrícola ha aumentado. La función de la agricultura como reserva de carbono basada en el suelo debería integrarse en el marco estratégico para 2030, como señala el Dictamen CESE sobre “Implicaciones de la política en materia de clima y energía para el sector agrícola y la silvicultura”, de 22 y 23 de abril de 2015, p. 4. (DOUE C 291, de 4.09.2015).

³ El objetivo de degradación neutral de la tierra (LDN) tiene carácter mundial y está reconocido desde Rio +20 donde los Estados en el documento “El futuro que queremos” señalan que “206. Reconocemos la necesidad de que se tomen medidas urgentes para revertir la degradación del suelo. Por ello, procuraremos lograr un mundo con una degradación neutral del suelo en el contexto del desarrollo sostenible. Esto debería catalizar recursos financieros de una gama de fuentes públicas y privadas”. Y en su objetivo 15 señala “Objetivo 15: Proteger, restaurar, y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestión sostenible de los bosques, combatir la desertificación,

Por ello, la Política Agrícola Común, ha incorporado mecanismos específicos en favor de la mitigación del cambio climático y de la adaptación al mismo, que se han intensificado a partir de la última reforma. Implícitamente, y especialmente desde la reforma PAC de 1999, ésta ha contribuido a la mitigación del cambio climático desde la adopción y fomento de prácticas agrarias compatibles con el ambiente o a través de la agricultura ecológica, potenciando las formas de agricultura basadas en una gestión sostenible del suelo e introduciendo condicionantes ambientales en la política de mercado.

La integración de las exigencias ambientales en la PAC se produce de forma paralela a la evolución del principio de integración de las exigencias ambientales, cuyo origen se encuentra en el art. 130 R del Acta única, ya que hasta entonces no había ninguna disposición relativa a la protección ambiental, y únicamente se hacía referencia a los objetivos de la política agrícola común del art. 39 y ss. del Tratado de Roma de 1957. A partir del Acta Única, se produce una relación entre la política agrícola común y la política ambiental en los tratados de la UE en base a este principio que adquiere mayor valor jurídico a partir del Tratado de Lisboa. En este sentido, el art. 11 TFUE, antiguo art. 6 TCE, establece expresamente que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”, y el art. 13 TFUE añade otra cláusula de coherencia y de integración de carácter transversal por la que se establece que “al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional”. Junto a éstas, el art. 7 TFUE determina que la UE velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias. De este modo, la cláusula de integración ambiental y de coherencia entre las distintas políticas comunitarias acerca el vínculo de la política ambiental con la PAC y orientan la evolución posterior de esta relación en sucesivas reformas.

La PAC⁴, estructurada en dos pilares básicos, a través de sus distintos instrumentos se ha ocupado de la integración de las exigencias ambientales, en

y detener y revertir la degradación de la tierra y el cese la pérdida de biodiversidad.”. Simplemente implica que se debe mantener o incluso mejorar el nivel de salud y productividad del suelo a lo largo del tiempo en línea con las prioridades del desarrollo sostenible. Este enfoque se ha convertido en un principio que debe estar presente en las decisiones y acciones que afecten al suelo y al agua mediante medidas que reviertan la degradación del suelo, y así se establece en la Convención de Naciones Unidas para luchar contra la Desertificación (UNCCD), celebrada en Ankara, 2015.

⁴ Sobre su importancia y fases, ver J.R. FERNÁNDEZ TORRES. “La política agrícola común: origen, desarrollo y perspectivas”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, enero-junio 2014, p. 17 a 40; y su trabajo *LA PAC. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Pamplona, 2000; el autor señala las distintas fases: productivista, la crisis del modelo intervencionista, la etapa de las grandes reformas (1992 a 2013). También en D. BIANCHI “Une longue réforme tranquille” 1962-2012: 50 ans de politique agricole commune à l’horizon 2020”, *Revue de l’Union européenne*, núm. 551,

sucesivas reformas desde los Reglamentos (CE) 2079/92, de 30 de junio, sobre el cese anticipado de la actividad agraria, (CE) 2078/92 sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, y el Reglamento (CE) 2080/92, de 30 de junio, sobre la gestión sostenible de los bosques, conforme a los postulados y requerimientos del Libro Verde de 1985 sobre “Perspectivas de la PAC”⁵ fijados sobre la base de los impactos negativos al suelo y al agua y a los hábitats causados por el excesivo empleo de pesticidas, fertilizantes y las prácticas desarrolladas en la ganadería intensiva. Avanzando en el tiempo, la Comunicación de la Comisión “Orientaciones para una agricultura sostenible” y la Agenda 2000 establecen las bases del sistema de la política agrícola común que permanece hasta la actualidad, con mejoras que se introducen en la Revisión intermedia de 2003 y el Chequeo de 2008. En ese periodo, la PAC evoluciona sobre dos ejes fundamentales, la política de mercado y la política de desarrollo rural. En el mercado, la reforma PAC de 1999 introduce por primera vez el concepto de ecocondicionalidad que supone la vinculación de la concesión de las ayudas directas al cumplimiento de requisitos ambientales concretos⁶, y que evoluciona a partir de la reforma de junio de 2003 mediante el Reglamento 1782/2003, sustituido por el Reglamento (CE) 73/2009, hacia la condicionalidad⁷ de las ayudas, en la que el pago íntegro de determinadas ayudas quedan subordinados al respeto de normas relativas a la gestión de tierras (requisitos legales de gestión) y a determinadas actividades agrícolas (buenas condiciones agrarias y medioambientales). La materialización de la integración ambiental en el sistema normativo agrario se concreta en el sistema de ayudas comunitarias de la PAC.

En primer lugar, Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC y se instauran determinados

septiembre, 2011, p. 523 y ss; se tratan la perspectivas de la PAC y del modelo agrícola después de 2013 en el contexto internacional.

⁵ DCOM (1985), 333 final. Bruselas. 15 de julio de 1985.

⁶ Reglamento (CE) 1259/99, de 17 de mayo, sobre disposiciones comunes aplicables al régimen de ayudas directas, la ecocondicionalidad de las ayudas directas a requisitos ambientales en el ámbito de las OCM. Con arreglo a esta disposición los Estados Miembros tienen la obligación de adoptar las medidas medioambientales apropiadas tomando en cuenta la situación específica de las tierras agrarias utilizadas o la producción de que se trate en cada caso, y para ello pueden optar por: el establecimiento de compromisos agroambientales, de requisitos ambientales obligatorios o generales y requisitos ambientales específicos, los cuales van a conformar el condicionado ambiental de la ayuda. Son ejemplos de condiciones ambientales: el cumplimiento de densidades máximas de ganado vacuno u ovino, las condiciones del cultivo en pendiente, o el respeto de los volúmenes de abonos por hectárea, entre otros. Además, los Estados Miembros tienen la obligación de fijar las sanciones que consideren apropiadas y proporcionadas en función de la gravedad de las consecuencias ecológicas que se han derivado, incluida la posible reducción o incluso la retirada de la ayuda. Como consecuencia de la sanción, las cantidades de ayudas que dejen de pagarse quedan afectadas a la financiación de las medidas de jubilación anticipada, zonas desfavorecidas y con restricciones medioambientales, medidas agroambientales y de forestación previstas en los distintos programas de desarrollo rural.

⁷ El sistema de condicionalidad ha sido objeto de análisis en el Informe especial, núm. 8 *¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?*, Tribunal de Cuentas Europeo, 2008. En su contenido señala ciertas críticas al modelo de condicionalidad implantado en los Estados Miembros como su complejidad o la falta de adaptación entre las medidas de condicionalidad y los compromisos de las medidas agroambientales. Además, se detecta que el seguimiento y control de la condicionalidad resulta insuficiente y las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción de las obligaciones en materia de condicionalidad.

regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican determinados reglamentos refuerza el sistema de condicionalidad ambiental.

La condicionalidad consiste en subordinar la concesión de las ayudas directas al cumplimiento de determinadas exigencias, de tal forma que, la subvención queda supeditada al respeto de las “buenas condiciones agrarias y medioambientales” y de la reglamentación relativa a medio ambiente, salud pública, sanidad y bienestar animal. Hay que destacar que su trascendencia no se refiere a la obligación de cumplir la normativa de referencia en vigor, puesto que es ya obligatoria, sino en que el Estado debe hacerlas aplicar y el agricultor debe cumplirlas, si no quiere ver reducido el importe de sus pagos directos.

En su aplicación, los Estados Miembros podrán hacer depender la ayuda de:

- los requisitos legales de gestión (esto es las disposiciones legales comunitarias en materia de salud pública, zoonosis y fitosanidad, medio ambiente y bienestar de los animales, recogidas en el anexo III y que entrarán en vigor escalonadamente) y

- de las buenas condiciones agrarias y medioambientales que se establezcan con arreglo a las normas del anexo IV del mismo reglamento (por ejemplo, sobre la cobertura mínima del suelo, terrazas de retención, normas sobre rotación de cultivos, o utilización de maquinaria adecuada, entre otras). En este caso, se dispone la obligación de los Estados Miembros de garantizar el mantenimiento de todas las tierras, especialmente las que ya no se utilicen para la producción, en tales condiciones y en fijar las buenas condiciones agrarias a nivel nacional o regional y siempre atendiendo a las características del suelo, los sistemas de explotación existentes, la utilización de tierras, la rotación de cultivos, las prácticas de explotación agraria y las estructuras de la explotación. En general, las buenas condiciones agrarias contienen normas destinadas a reducir los problemas de erosión, fertilidad y estructura del suelo pero también las referidas a la conservación y mantenimiento de los hábitats y la biodiversidad en un ecosistema.

Ante los posibles incumplimientos de los requisitos ambientales por los agricultores, el reglamento comunitario establece un sistema sancionador común para determinados incumplimientos de la legislación ambiental, seguridad alimentaria, sanidad vegetal y animal y bienestar de los animales. En primer lugar, define como incumplimiento tanto de los requisitos legales de gestión como de las buenas condiciones agrarias y medioambientales cualquier acción u omisión que se atribuya directamente al agricultor. En segundo lugar, se exige que el incumplimiento se produzca en relación con una actividad agraria o en un terreno agrario de la explotación, incluidas las parcelas retiradas de la producción, y en tercer lugar, es necesario que se demuestre la relación de causalidad entre la actuación o la inactividad del agricultor y el incumplimiento del requisito. Como consecuencia jurídica, se prevé la reducción o anulación del importe total de los pagos directos a abonar en el año natural en que tiene lugar dicha inobservancia, lo que significa la anulación o la reducción de la ayuda entre un 5% y un 20%, determinándose en función de los siguientes criterios: la gravedad, el alcance, la persistencia y la repetición del incumplimiento observado.

Seguidamente, el Reglamento (CE) 73/2009, de 19 de enero de 2009 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común, pretende adecuar mejor el ámbito de la condicionalidad a la actividad agraria y establece los requisitos legales de gestión mediante disposiciones legales comunitarias en el ámbito de salud pública, zoonosis y fitosanidad, medio ambiente y bienestar de los animales⁸. Así, mantiene las ayudas al mantenimiento de los pastos permanentes debido a su efecto ambiental positivo y establecer el carácter obligatorio de determinadas buenas condiciones agrarias y medioambientales⁹.

Otro instrumento esencial en la integración ambiental en la agricultura son las ayudas agroambientales, cuyas medidas cubren aproximadamente el 20% del suelo agrícola de la UE. Este instrumento cumple una doble finalidad: fomentar los métodos de producción agraria compatibles con el ambiente (agricultura ecológica, producción integrada) y remunerar los costes del servicio ambiental prestado por el agricultor cuando realiza prácticas agrarias de alto grado de protección ambiental, más allá del cumplimiento de la legislación ambiental obligatoria y de las buenas prácticas agrarias, pues ambas marcan el nivel de referencia. Queda patente que la agricultura ocupa un papel importante tanto en el suministro de bienes públicos como en la conservación y desarrollo de zonas rurales. Por ello, el desarrollo rural, a través de las medidas agroambientales y otras ayudas, logra el objetivo de una agricultura orientada hacia consideraciones medioambientales y el reconocimiento de sistemas agrícolas de elevado valor natural. En este desafío, en el que la agricultura y la silvicultura se presentan como principales actividades productivas y gestoras del territorio, el agricultor ocupa un papel fundamental como guardián del medio natural favoreciendo prácticas agrarias que cumplen un nivel superior de protección ambiental. En este sentido, se reconoce el papel del agricultor dedicado a la preservación del ambiente y la gestión de las zonas rurales como “administrador de la tierra”¹⁰, y se le pide que adopte la protección de valores paisajísticos, de la biodiversidad, de conservación de recursos hídricos, el mantenimiento de hábitats seminaturales o la ganadería en regiones de montaña, entre otras prestaciones que suponen un esfuerzo económico que debe ser retribuido por la sociedad. La valorización de estos servicios ambientales se canaliza mediante distintos instrumentos jurídicos que hacen operativas tales funciones del agricultor. En definitiva, se pretende regular la función de producción de externalidades positivas de la agricultura mediante un contrato entre los agricultores y la administración pública para gestionar ecológicamente el territorio a cambio de determinadas

⁸ Anexo II Reglamento (CE) 73/2009, de 19 de enero. En materia de medio ambiente, se contempla como requisitos legales de gestión determinados artículos de la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves, de la Directiva 80/68/CEE, relativa a la protección de las aguas subterráneas causada por contaminación de determinadas sustancias peligrosas, de la Directiva 86/278/CEE relativa a la protección del medio ambiente, y en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura, de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas por nitratos utilizados en la agricultura, y la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

⁹ Anexo III Reglamento (CE) 73/2009, de 19 de enero, a título de ejemplo son normas obligatorias la cobertura mínima del suelo o la gestión de rastrojos, y facultativa las normas para rotación de cosechas o normas para el uso de maquinaria adecuada.

¹⁰ Conferencia 22ª FAO/Países Bajos sobre Multifuncionalidad de la Agricultura y la Tierra, septiembre 1999.

contraprestaciones o a través de ayudas agrarias que fomentan prácticas agrarias compatibles con el ambiente agrario.

En este marco, la UE ha mantenido las medidas agroambientales en el conjunto de las medidas de desarrollo rural desde la reforma de 1999. Las medidas agroambientales se incluyen obligatoriamente en los programas de desarrollo rural de los Estados Miembros. En la reforma de 1999, las ayudas de desarrollo rural estaban orientadas hacia la actividad agraria como motor del desarrollo de las zonas rurales. Las medidas agroambientales se consideran voluntarias para los agricultores que deciden adoptar métodos agrarios más allá de las buenas prácticas agrícolas por encima del nivel de referencia. La reglamentación de las medidas agroambientales se establece en el Reglamento (CE) 1257/1999, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del FEOGA, modificado por el Reglamento (CE) 1783/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003. Su régimen se contiene en el Capítulo VI del Reglamento sobre desarrollo rural, bajo el título “Medidas agroambientales y bienestar animal”, el cual las define como aquellas orientadas a realizar métodos agropecuarios que permitan proteger el ambiente y mantener el campo a la vez que contribuyen al logro de los objetivos comunitarios en materia de agricultura, medio ambiente y bienestar de los animales. Esta ayuda fomenta las formas de utilización de las tierras de interés agrario compatible con la protección y mejora del medio ambiente, el paisaje y de sus características, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética; la extensificación de la producción agraria que sea favorable para el medio ambiente y la gestión de sistemas de pastoreo de baja intensidad, la conservación de entornos agrarios de alto valor natural amenazados, el mantenimiento del paisaje y de los rasgos históricos de las tierras de interés agrario, la aplicación de una ordenación ambiental en las prácticas agrarias y la mejora del bienestar de los animales.

Más tarde, tras los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Salzburgo, la reforma de junio de 2003, las directrices estratégicas comunitarias y los reglamentos comunitarios para el periodo 2007-2013, sostienen que el espacio rural es el motor de la diversificación de actividades y se apoya a la agricultura integrada en el territorio y basada en explotaciones orientadas hacia el mercado y con dificultades para ser competitivas pero que deben ser protegidas por razones sociales y territoriales.

En este sentido, el reglamento 1698/2005, de 20 de septiembre relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, refuerza el desarrollo sostenible de las zonas rurales mediante tres ejes fundamentales: mejorar la competitividad de la agricultura y de la silvicultura, apoyar la gestión de las tierras y la mejora del medio ambiente y mejorar la calidad de vida y fomentar la diversificación de las actividades económicas. En concreto, el Eje 2 “Mejora del Medio Ambiente y del espacio rural” tiene como finalidad proteger y mejorar los recursos naturales y el paisaje rural, de modo que, deben contribuir a tres objetivos prioritarios: la biodiversidad, la preservación y desarrollo de los sistemas agrícolas y silvícolas, y régimen hidrológico y el cambio climático. Las ayudas del eje 2 se destinan a garantizar los servicios medioambientales a través de medidas agroambientales en zonas rurales y la preservación de la gestión de la tierra. Entre estas actividades se incluye medidas como la lucha contra el cambio climático, la promoción de la biodiversidad, la calidad del agua o la disminución del riesgo o del impacto de

catástrofes naturales. El cumplimiento de los requisitos obligatorios comunitarios y nacionales de condicionalidad constituye una condición general a las medidas del eje 2, y en caso de incumplimiento de estos requisitos, podrán deducirse o incluso anularse los pagos de algunas medidas. En este supuesto, la utilización sostenible de las tierras agrícolas incluyen pagos a los agricultores que asuman voluntariamente compromisos agroambientales por un periodo mínimo de cinco años a siete años, siendo los pagos anuales calculados de acuerdo con la pérdida de ingresos y los costes adicionales¹¹ resultante de los compromisos contraídos, en particular los costes relativos a la autorización de la transacción. Una característica particular de las medidas agroambientales es que son la única medida obligatoria que deberá incluirse en los programas de desarrollo rural y se concederán a aquellos beneficiarios que cumplan: los requisitos de condicionalidad obligatoria, los requisitos mínimos que se establezcan en el programa en relación con la utilización de abonos y productos fitosanitarios y otros requisitos obligatorios pertinentes establecidos en la legislación nacional, señalados en el programa.

En resumen, el desarrollo rural¹², que se concibe en su origen como aquellas medidas orientadas a abordar los problemas que afectan a la agricultura (mejora de estructuras agrarias, jubilación anticipada, modernización y competitividad, cambia hacia una perspectiva agro-territorial mediante la integración de la dimensión agraria y territorial para una gestión más eficaz de los territorios rurales incrementando las medidas a incluir en los programas de desarrollo rural y orientándose hacia prioridades ambientales como el cambio climático o la gestión del agua.

II. EL RETO DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO COMO PRIORIDAD PARA EL HORIZONTE DE 2020.

En un momento de transformación económica motivada por la crisis, las instituciones europeas inician en 2010 un proceso de reflexión sobre los retos y desafíos de futuro del modelo comunitario en su conjunto, proceso, en el que se plantean una serie de cuestiones de futuro en torno a las cuales se fijan una serie de prioridades, objetivos y siete iniciativas con el objeto de conseguir una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social. Europa 2020¹³ propone tres prioridades fundamentales:

¹¹ Los pagos deben contribuir a compensar a los agricultores las pérdidas de ingresos y los costes adicionales vinculados a los compromisos contraídos. Sobre el análisis del concepto de gastos y pérdidas de beneficios y su cálculo, E. VICENTE DOMINGO. “Propuesta de revisión del concepto de pérdida económica en la política de desarrollo rural”, en Dir. C. VATTIER FUENZALIZA. *El Desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2014-2020*, Aranzadi, 2012, p.88 y ss.

¹² C. VATTIER FUENZALIDA en “Caracteres y límites del desarrollo rural sostenible”, en Dir. P. AMAT LLOMBART. *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 163 y ss; reflexiona y analiza el régimen jurídico de sistema del desarrollo rural sostenible y precisa sus caracteres: multifuncionalidad, ruralidad, ambientalismo, diversificación y contratación.

¹³ DCOM (2010) 2020 final. Comunicación de la Comisión “EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” Bruselas, 3.3.2010

- Un crecimiento inteligente: es decir, el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Un crecimiento sostenible: esto es, la promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- Un crecimiento integrador o inclusivo: que implica el fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Además, se proponen distintos objetivos concretos entre las que se encuentran el deber de alcanzar el objetivo 20/20/20 en materia de clima y energía (incluido un incremento o al 30% de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello), y se propone siete iniciativas y acciones en cada tema prioritario, entre los que destaca la “Unión por la innovación” y la “una Europa que utilice eficazmente los recursos” para llegar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovable y modernizar el sector del transporte. El crecimiento sostenible significa construir una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea competitiva y sostenible, líder de nuevos procesos y tecnologías incluidas las tecnologías que aceleren el desarrollo de redes inteligentes y refuerce las ventajas competitivas de las empresas. Este enfoque ayudará a reducir emisiones de carbono en cursos limitados y también impedirá la degradación del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad y un uso no sostenible de los recursos. También se apoya la cohesión económica, social y territorial incluyendo acciones para promover la competitividad, la utilización de energías limpias y medidas de lucha contra el cambio climático. En este sentido en materia de clima se pretende reducir las emisiones significativamente y explotar el potencial de nuevas tecnologías como la captura y almacenamiento de carbono. Se considera por la Estrategia Europa 2020 que mejorar la eficacia del uso de los recursos ayudará a limitar las emisiones, ahorrar dinero e impulsar el crecimiento económico.

Pues bien, en este contexto, la agricultura comunitaria también debe responder a las prioridades marcadas por la estrategia Europa 2020. Así, la política agrícola común debe adoptar una serie de acciones estratégicas para el futuro a largo plazo de su agricultura y zonas rurales en coordinación con la Estrategia Europa 2020 y contribuir a los siguientes aspectos¹⁴: un crecimiento inteligente aumentando la eficiencia de los recursos y mejorando la competitividad a través del conocimiento y la innovación, mediante la concepción de productos de calidad de alto valor añadido, desarrollando tecnologías ecológicas y ofreciendo incentivos para el innovación social en las zonas rurales; un crecimiento sostenible manteniendo la base productiva de los alimentos, los piensos de las energías renovables, garantizando la gestión sostenible de la tierra, proporcionando bienes públicos medioambientales reaccionando ante la pérdida de biodiversidad, promoviendo las energías renovables, protegiendo la salud de los animales y plantas, mejorando la

¹⁴ Igualmente a nivel mundial, se especifican las acciones que debe adoptar la agricultura: producir alimentos para una población creciente, contribuir al crecimiento económico, competir por una parte de los recursos naturales limitados, contribuir a conservar la biodiversidad y la calidad de la tierra y el agua, restaurar los ecosistemas frágiles y adaptarse al cambio climático, y a la vez disminuirlo. La reorientación de la agricultura requiere vincular los pagos directos a objetivos explícitos bien diseñados para el problema en cuestión, de modo que los efectos negativos de la agricultura sobre el ambiente deberían abordarse a través de una mezcla de soluciones de mercado, reglamentación y fijación de impuestos. Así figura en las recomendaciones de la OCDE en *Seguimiento y Evaluación de las Políticas agrícolas*, OCDE, 2015.

eficiencia a través del desarrollo tecnológico y el aprovechamiento de los resultados de la investigación, reduciendo las emisiones, promoviendo el almacenamiento de carbono y desarrollando plenamente el potencial de las zonas rurales, y un crecimiento inclusivo desarrollando mercados de empleos locales, acompañando la reestructuración de la agricultura y apoyando la renta de los agricultores. Así pues se permite un crecimiento ecológico del sector agrícola y de la economía rural que mejora el bienestar a través de un crecimiento económico respetuoso con el medio ambiente. En consecuencia, la reforma de la PAC de 2013 va a concebir las medidas e instrumentos para el periodo de programación comunitaria 2014-2020 de acuerdo con los objetivos fijados en la Comunicación de la Comisión “La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”¹⁵. La Comisión dispone que en el ámbito ambiental, la agricultura ha de responder a tres retos principales: la lucha por el cambio climático, la preservación de la biodiversidad y los hábitats y el ahorro de consumo y contaminación del agua¹⁶. Por ello, cabe potenciar la mejora del comportamiento ambiental de las explotaciones agrícola y silvícolas e implantar las prácticas agrarias que aseguren el desarrollo de sistemas agrarios y forestales de gran valor ambiental, con base a las principales externalidades positivas de la agricultura: captura del carbono, conservación de la biodiversidad, y ahorro y buen uso del agua.

Estos retos se convierten en tres ámbitos prioritarios de actuación desde la materia de desarrollo rural a través de las siguientes acciones básicas:

- El fomento de servicios ambientales y prácticas agropecuarias respetuosas con el ambiente, mediante el incentivo y remuneración a los agricultores que cumplan las normas obligatorias y se comprometan a adoptar prácticas y proporcionar servicios que el mercado no ofrece, en especial por la custodia de recursos específicos como el agua y el suelo.
- La protección de los paisajes rurales y los bosques. La aplicación de prácticas sostenibles de gestión rural proporcionan mayor capacidad de respuesta ante sequías, inundaciones o desastres naturales, reducen la desertización e incendios forestales, también en las zonas desfavorecidas. Los sistemas agrarios adecuados permiten preservar el paisaje y los hábitats, desde zonas húmedas hasta pastos de montaña.

¹⁵ DCOM (2010) 672 final. Bruselas 18.11.2010.

¹⁶ Estas acciones ya habían sido tratadas en el Libro Blanco “Adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación”, DCOM (2009) 147 final, Bruselas, 1.04.2009, p.11; dentro de las medidas para aumentar la resistencia de la agricultura y los bosques. En este punto, la PAC ha de integrar la adaptación al cambio climático en los tres capítulos de desarrollo rural destinados a aumentar la competitividad, y a mejorar el medio ambiente y la calidad de vida en las zonas rurales, cuyo reto ha sido objeto del documento de trabajo de la Comisión adjunto al Libro Blanco “La adaptación al cambio climático: un auténtico reto para la agricultura y las zonas rurales europeas”, SEC (2009) 417, Bruselas 1.04.2009, p.7 y ss. En este sentido, se da cuenta de las repercusiones de la variabilidad del clima sobre la producción agrícola y los cultivos, y de su carácter desigual sobre las diferencias regionales, de modo que, plantea medidas a incluir en la PAC para conseguir la adaptación de las explotaciones y del sector reforzando el papel de la agricultura como proveedora de servicios ecosistémicos, tales como ayudas agroambientales que maximicen la conectividad entre los ámbitos de protección de la biodiversidad para facilitar la migración de las especies o la capacidad de retención de agua de los pastizales para reducir el riesgo de inundaciones.

- La lucha contra el cambio climático. La agricultura y la silvicultura contribuyen a este objetivo con la estabilidad del clima, reduciendo sus emisiones de gases de efecto invernadero, mejorando la función de sumidero de carbono de los suelos y de los cultivos leñosos, y contribuyendo a la producción de fuentes renovables de energía y de bioproductos. Por ejemplo, la conversión de desechos animales en biogás, el mantenimiento de pastos permanentes, la reforestación, la plantación de vallas de plantas o la producción de biomasa agrícola contribuyen a este objetivo capital. En este ámbito, se debe proseguir con las acciones de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo pues la agricultura es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático y se han de facilitar la adaptación del sector a los efectos de fluctuaciones extremas del clima.
- la estimulación del crecimiento ecológico a través de la innovación, lo que requiere adoptar nuevas tecnologías, desarrollar nuevos productos, promover nuevos modelos de negocio especialmente en el ámbito de la economía emergente.

En definitiva, con el fin de alcanzar un crecimiento más sostenible, más inteligente y más inclusivo las zonas rurales de Europa, la Comisión propone una política agrícola común con un primer pilar más ecológico distribuido más equitativamente, y un segundo pilar más orientado a la competitividad y la innovación, el cambio climático, y el medio ambiente. Las ayudas se deben canalizar exclusivamente hacia los agricultores activos¹⁷ remunerando los servicios colectivos que prestan a la sociedad, además, el modelo debe garantizar el control de las medidas adoptadas y lograr la simplificación de los procedimientos que afectan a los agricultores. En su conjunto, todas las medidas adoptadas constituyen un modelo en el que la agricultura de la Unión Europea se equilibra desde el punto de vista territorial y medio ambiental en un entorno económico abierto.

III. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA REFORMA PAC 2014-2020.

Desde los reglamentos comunitarios se han definido los instrumentos jurídicos para responder a los objetivos principales de la PAC para el periodo 2014-2020, y que se centran en conseguir: una producción alimentaria viable, la gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima, y un desarrollo territorial de equilibrado. Se detecta una continuidad respecto del régimen comunitario anterior, de modo que la PAC mantiene su estructura en dos pilares básicos. El primer pilar incluye los pagos directos a los agricultores y las medidas de mercado, mientras el segundo pilar, el desarrollo rural, sigue siendo el instrumento que ayuda para los objetivos comunitarios especificados donde los Estados Miembros disponen de criterios flexibles para adaptarlo a sus respectivas especificidades, sobre una base plurianual programada y contractual. A partir de ahí, en el primer pilar se introduce

¹⁷ El art. 9 Reglamento (CE) 1307/2013, de 17 de diciembre, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común, define como agricultor activo: “ las personas físicas o jurídicas, o grupos de personas físicas o jurídicas cuya superficies agrarias sean principalmente superficies mantenidas naturalmente en un estado adecuado para pasto o cultivo, y que no realicen en dichas superficies las actividades mínimas definidas por los estados miembros”.

el llamado “greening “ o pago verde en el primer pilar y una ayuda de desarrollo rural propia para combatir el cambio climático. Así, la pirámide que representa la arquitectura verde de la PAC se organiza en tres escalones acumulativos de beneficios ambientales: la condicionalidad (obligatoria), el pago verde (obligatorio), y las ayudas de desarrollo rural (voluntarias).

1. El sistema de condicionalidad de los pagos directos.

La base del nivel de referencia se identifica con la condicionalidad. Así pues, la condicionalidad consiste en la vinculación de los pagos directos al cumplimiento de determinadas normas y requisitos ambientales de acuerdo con el principio quien contamina paga. En concreto, se basa por tanto, en el principio de que el pago íntegro a los beneficiarios queda subordinado al respeto de las normas comunitarias relativas a la gestión de las tierras y a las buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra establecidas a nivel nacional.

Este mecanismo, como tal, ya formaba parte integrante de la PAC desde el reglamento (CE) 1698/2005, y se mantiene en el régimen jurídico previsto en el Reglamento 1306/2013, de 17 de diciembre, sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC¹⁸. En sus considerandos se señala que dicho sistema tiene como objetivo contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible mediante la concienciación y el respeto por los agricultores de determinadas normas básicas en materia de medio ambiente, cambio climático y buenas condiciones agrarias de la tierra, salud pública y sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal, con carácter obligatorio como condición para recibir los pagos¹⁹. Las normas de condicionalidad coinciden con los requisitos legales de gestión y las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra, establecidas a nivel nacional y relativas a los siguientes ámbitos: medio ambiente, cambio climático y buenas condiciones agrarias de la tierra; salud pública y sanidad vegetal y animal; y bienestar animal. En relación con las buenas condiciones agrarias y medioambientales, los Estados deben incluir normas para abordar mejor las cuestiones del agua, el suelo, las reservas de carbono, la biodiversidad y el paisaje,

¹⁸ DOUE L 347 de 20.12.2013. El sistema de condicionalidad se regula en los arts. 90 y ss, y en los anexos II y III de la norma comunitaria, y se completa con el Reglamento delegado (UE) 640/2014 de la Comisión de 11 de marzo de 2014, por lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad. A nivel estatal resulta aplicable el RD 1078/2014, de 19 de diciembre por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola, y que también contiene las buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra y designa como autoridad del sistema de coordinación y de los controles de la condicionalidad al Fondo español de garantía agraria. En particular, se fijan tres buenas condiciones agrarias y medioambientales que tiene como aspecto principal el suelo y reserva de carbono: la cobertura mínima del suelo, la gestión mínima de las tierras que limiten la erosión y el mantenimiento de la materia orgánica del suelo.

¹⁹ Las diferentes condiciones económicas y naturales en la que se encuentran los productores agrícolas en la UE justifican una redistribución y una mejor orientación de los pagos directos. Con esta finalidad los pagos directos se orientan a los agricultores activos de un Estado miembro sobre la base de un mecanismo derechos transferibles activados a través de su asociación a superficies agrícolas subvencionables, y en el requisito de la condicionalidad.

así como un nivel mínimo de mantenimiento de la tierra. Además, los estados miembros tienen la obligación de facilitar a los beneficiarios mediante la utilización de medios electrónicos una lista de los requisitos y normas que se aplicarán a nivel de la explotación, así como la información clara y precisa sobre los mismos. También, los estados miembros podrán hacer uso de sus sistemas administrativos y de control para cerciorarse de la observancia de las normas de condicionalidad y podrán decidir realizar controles administrativos y controles sobre el terreno para verificarse en beneficiario cumplir las obligaciones previstas en el reglamento comunitario.

La aplicación eficaz de la condicionalidad requiere el cumplimiento de las obligaciones por los beneficiarios, de ahí que la legislación comunitaria haya previsto el mantenimiento de registros, controles y sanciones, en forma de reducción o exclusión total o parcial de la ayuda recibida. Las sanciones administrativas sólo se aplicarán cuando el incumplimiento sea directamente imputable al beneficiario y cuando se cumplan algunas o todas de las condiciones siguientes: que el incumplimiento esté relacionado con la actividad agraria del beneficiario y que afecte a la superficie de la explotación. Las sanciones se aplicarán cuando no se respeten las normas de condicionalidad en cualquier momento de un año natural determinado el incumplimiento en cuestión será directamente imputable al beneficiario, y se calculará en atención a la gravedad, alcance, persistencia o reiteración del incumplimiento. El reglamento comunitario dispone que los estados podrán establecer un sistema de alerta rápida en caso de incumplimiento en el que avisa al beneficiario del mismo y de la adopción de las medidas correctoras, y si no se produce la subsanación, se le aplicará retroactivamente la reducción, y a partir de ahí se distinguen varios supuestos: si el incumplimiento conlleva riesgos directos para la salud pública o sanidad animal siempre se resolverá sobre una reducción o una exclusión del ayuda, si es un incumplimiento deliberado el porcentaje de reducción no podrá ser inferior al 20% y podrá llegar a suponer la exclusión total de uno o varios regímenes de ayuda ya aplicarse durante uno o varios años civiles.

En este reglamento y con el fin de ayudar a los beneficiarios ser más conscientes de la relación entre las prácticas agrícolas y la gestión de las explotaciones, de las normas de medio ambiente, cambio climático, buenas condiciones agrícolas, salud pública, sanidad, fitosanidad, y bienestar animal, permite a los Estados, introducir como medida complementaria, la creación de un sistema de asesoramiento a las explotaciones que ofrezca consejos a los beneficiarios y que cubra al menos las obligaciones a escala de las explotaciones derivadas de los requisitos y normas de condicionalidad. Dicho sistema debe abarcar los requisitos que deben respetarse en relación con las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente y el mantenimiento de la superficie agrícola, así como las medidas al nivel de explotación incluidas en los programas de desarrollo rural relacionadas con la modernización de las explotaciones, la innovación, y de integración sectorial. La entrada de los beneficiarios en el sistema de asesoramiento es voluntaria y se permite su participación incluso a los agricultores que no reciben ayudas en el marco de la PAC, no obstante los estados podrán establecer criterios de prioridad y acceso al sistema y en cualquier caso entre esos accesos prioritarios en cuenta los beneficiarios que hayan recibido por primera vez una alerta rápida en caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad. De este modo, el asesoramiento de las explotaciones se configura como un

instrumento horizontal que contribuye tanto al conocimiento y aplicación de las normas de condicionalidad y las buenas prácticas agrarias y medioambientales, como a facilitar la información relativa a la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos, la biodiversidad y la protección del agua. En particular, el anexo I de esta norma comunitaria concreta el contenido de la información relativa a estos aspectos. En relación con la mitigación del cambio climático y aportación al mismo, se debe facilitar la información sobre las posibles repercusiones del cambio climático en las distintas regiones, sobre las emisiones de gases de efecto invernadero de las correspondientes prácticas agrarias y sobre la contribución del sector agrario a la mitigación a través de prácticas agrarias mejoradas y a través del desarrollo de proyectos de energía renovable y de mejora de la eficiencia energética, junto con la información que ayude a los agricultores a planificar el mejor modo de invertir con el fin de adaptar sus explotaciones para que resistan el cambio climático, a saber cuáles son los fondos comunitarios que pueden utilizar para ello, y en particular, la información sobre la adaptación de las tierras de cultivo a las fluctuaciones climáticas y a los cambios a más largo plazo, así como adoptar medidas agronómicas de carácter práctico orientadas a incrementar la resistencia de los sistemas agrícolas ante inundaciones y sequías, y a mejorar y a optimizar los niveles de carbono en el suelo.

2. El “greening” o pago verde: pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente.

La PAC de 2014 introduce junto a la condicionalidad un componente ecológico, llamado comúnmente “greening”, obligatorio de los pagos directos, y que consiste en emplear determinadas medidas ambientales aplicables a todo el territorio comunitario que priorizan los objetivos medioambientales y climáticos. Se trata de actuaciones sencillas, generalizadas, no contractuales y de carácter anual que van más allá de la condicionalidad y están ligadas a la agricultura, completando así el nivel de referencia para los pagos directos.

Este instrumento se introduce con el Reglamento (UE) 1307/2013, de 17 de diciembre, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la PAC, y por el que se derogan los reglamentos (CE) 637/2008 y (CE) 73/2009 del Consejo²⁰, como mecanismo para la mejora del comportamiento ambiental en el mercado. Así, se establece el componente “ecologización”, con carácter obligatorio de los pagos

²⁰ Arts. 43 a 47 y anexo IX. A nivel nacional, el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura, a la ganadería y a otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural, establece que los pagos del primer pilar deben destinarse a explotaciones agrarias verdaderamente activas, para garantizar que los pagos se conceden a aquellos que generan una actividad real en el ámbito agrario. También establece el sistema de control de los pagos directos y el régimen simplificado para los pequeños agricultores. En relación con la regulación del pago de ecologización con carácter nacional (arts. 17 a 24, y anexos VIII y IX), la norma española recoge los postulados comunitarios y establece los requisitos específicos para cumplir la diversificación de cultivos, pastos permanentes medioambientalmente sensibles, la proporción de los pastos permanentes y las superficies de interés ecológico (tierras en barbecho y cultivos fijadores de nitrógeno, superficies forestadas o superficies dedicadas a la agrosilvicultura). Tienen derecho automático al pago verde los agricultores que se dedican a la agricultura ecológica, los acogidos al régimen de pequeños agricultores y los que dispongan de cultivos permanentes.

directos que subvenciona las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, y es aplicable en todos los estados miembros.

Este elemento se concibe como un suplemento en forma de pago anual por cada hectárea admisible que está vinculada a un derecho de pago básico o de pago único por superficie vinculado a condiciones de condicionalidad siempre que se respeten determinadas prácticas ambientales en función de la estructura de la explotación. Para recibirlo, los agricultores deben respetar en todas sus hectáreas admisibles las prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente o a las prácticas equivalentes para recibir este suplemento.

Estas “prácticas de ecologización” consisten en actuaciones simples, generalizadas que superan la condicionalidad y que se concretan en: la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes incluidos los huertos tradicionales en que se cultivan árboles frutales, y contar con superficies de interés ecológico en la superficie agraria. Para facilitar el control, estas prácticas deben aplicarse a la totalidad de la superficie admisible de la explotación. El carácter obligatorio de esas prácticas también se extiende a los agricultores cuyas explotaciones están situadas total o parcialmente en zonas de la red Natura 2000, en las zonas relativas a la conservación de las aves y a las zonas cubiertas por la Directiva de aguas. Además, los agricultores que cumplen el reglamento 834/2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos recibirán directamente el componente “ecologización”.

Por otro lado, la norma comunitaria permite a los Estados decidir si ofrecen a los agricultores la posibilidad de exigir al agricultor prácticas equivalentes, establecidas en el anexo IX del Reglamento (CE) 1307/2013²¹, o características específicas de las medidas agroambientales y climáticas, o de los regímenes de certificación similares a la ecologización, incluida la certificación del cumplimiento de la legislación medioambiental nacional, que superan las reglas obligatorias de la condicionalidad, concebidas para lograr los objetivos de la calidad del suelo, del agua, la biodiversidad, la preservación del paisaje y la mitigación del cambio climático. En cualquier caso, las prácticas equivalentes no estarán sujetas a doble financiación. El incumplimiento de las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente da lugar a sanciones sobre la base del Reglamento (UE) 1306/2013 y el Reglamento delegado (UE) 640/2014, de 11 de marzo²².

²¹ Por ejemplo, en diversificación de cultivos se exige que al menos haya tres cultivos o en gestión de prados el de restricciones fitosanitarias o mantenimiento de elementos paisajísticos.

²² De acuerdo con los arts. 22 a 29 del Reglamento delegado (UE) 640/2014, que completa el Reglamento (UE) 1306/2013, en relación con el sistema integrado de gestión y control y las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad, se establecen distintos porcentajes de reducción del pago de ecologización en caso de incumplimiento de la diversificación de cultivos, de los requisitos de los pastos permanentes o los requisitos relativos a las superficies de interés ecológico, aunque nunca deberá superar el pago de ecologización.

3. Medidas de Desarrollo rural

El Desarrollo Rural, segundo eje de la PAC, contribuye a través de distintos objetivos y medidas a la sostenibilidad de las zonas rurales de la UE. En general, la política de desarrollo rural se orienta a tres objetivos fundamentales:

- mantener la competitividad, promoviendo la innovación y la reestructuración del sector.
- gestionar de forma sostenible los recursos naturales, protegiendo el medio ambiente y aumentando la resistencia de los ecosistemas al cambio climático, protegiendo los espacios naturales y manteniendo la capacidad de producción de la tierra.
- conseguir un desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales.

De esta manera, el medio ambiente, el cambio climático y la innovación se convierten en los elementos clave del desarrollo rural en este periodo de programación 2014-2020. Así pues, se decide orientar las ayudas a resultados económicos y ambientales adaptando las medidas medioambientales a las necesidades específicas de las regiones, incluyendo las zonas integradas en la red natura 2000 y las zonas de elevado valor natural, y las medidas destinadas a la introducción de ideas innovadoras en la empresa y gobernanza local. En general, este planteamiento basado en resultados orienta la política de desarrollo rural hacia una serie de mecanismos de ejecución eficaces, desde inversiones e infraestructuras hasta pagos para servicios relacionados con los ecosistemas, apoyo a las zonas desfavorecidas, apoyo a medidas medioambientales y de lucha contra el cambio climático, apoyo a la innovación, transferencia del conocimiento, creación de empresas y desarrollo que promueva la adopción de métodos de producción adaptados a las características específicas de ámbito local. También se mejora la formación y la participación de los agricultores en la conectividad de los espacios naturales con fines de protección de la biodiversidad y de adaptación al cambio climático (infraestructura ecológica) e incentivos. Además, se establecen mecanismos de gestión del riesgo para abordar la variabilidad de la renta y la inestabilidad de los mercados compatibles con la caja verde de la OMC y se incluyen medidas para mejorar la innovación como objetivo de la estrategia europea, la calidad y las políticas de promoción.

Las medidas de desarrollo rural se determinan en el Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del fondo europeo agrícola del desarrollo rural (FEADER) y por el que se deroga el reglamento (CE) 1698/2005. La norma comunitaria se centra en las prioridades básicas derivadas de la estrategia europea 2020 relativas a la transferencia de conocimiento e innovación en la agricultura, el medio ambiente, la mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, y las acciones fijadas deben estar relacionadas con la limitación de emisiones en la producción ganadera y fertilizantes, y relacionadas con la preservación de los sumideros y la mejora de la captación de carbono en relación al uso del suelo y el sector forestal²³. El desarrollo

²³ La silvicultura forma parte del desarrollo rural y la ayuda para la utilización sostenible y no nociva para el clima de las tierras debe incluir el desarrollo de las zonas forestales y la gestión forestal sostenible. La medida debe abarcar la mejora de los recursos forestales a través de la reforestación de tierras y creación de sistemas agroforestales que combina la agricultura extensiva con la restauración de los bosques

rural es complemento a los demás instrumentos de la PAC, contribuye a un desarrollo territorial y medioambiental más equilibrado desde la dimensión territorial y medioambiental, más respetuoso con el clima, más resistente a los cambios climáticos, competitivo e innovador²⁴.

Todas estas medidas deben ser objeto de los programas de desarrollo rural que deben acometerse en cada Estado miembro mediante un plan nacional y un conjunto de programas regionales en el que se definen las estrategias a desarrollar y una serie de medidas a adoptar en su territorio. Facultativamente, los Estados miembros pueden incluir subprogramas para jóvenes agricultores, pequeñas explotaciones, agricultura de montaña, para mujeres de las zonas rurales, para la mitigación del cambio climático, así como para la biodiversidad.

3.1 Agroambiente y clima

Uno de los elementos clave y obligatorio de los programas de desarrollo rural, sea nacional o regional, es la ayuda de “agroambiente y clima”, que debe habilitarse en la totalidad de sus territorios en función de sus necesidades y prioridades específicas. Se trata de una medida obligatoria y dirigida tanto al mantenimiento como a la promoción de los cambios necesarios en las prácticas agrícolas que contribuyan positivamente al medio ambiente y al clima. Esta medida de pagos agroambientales y climáticos, anteriormente conocida como ayudas

dañados, junto con inversiones y apoyo a la comercialización de productos forestales que mejoren el comportamiento económico y ambiental de los titulares forestales e inversiones no lucrativas que mejoren la capacidad de adaptación a los ecosistemas y al cambio climático. Después, se convierten en ayudas a inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques, reforestación y creación de superficies forestales, la implantación de sistemas agroforestales, prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes, inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales, inversiones en tecnologías forestales y comercialización de productos y ayudas a la creación de agrupaciones de productores, junto con la ayuda a servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (arts. 21 a 27, y 34 Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre. En concreto, el reglamento comunitario ha previsto en su artículo 34 la ayuda a la hectárea por superficie forestal a los titulares forestales públicos y privados y a otros organismos públicos y de derecho privado y a sus asociaciones, a comprometerse voluntariamente llevar a cabo operaciones consistentes en dar cumplimiento a varios uno de los compromisos sirvo ambientales y climáticos. En el caso de bosques pertenecientes al Estado, sólo podrá concederse ayuda cuando el organismo que gestione los bosques sea un organismo privado o municipio. Un análisis del fomento de la silvicultura muestra como las ayudas deben canalizarse a través de los agricultores pero también a través de los particulares, propietarios de terrenos forestales, como señala E. BLASCO HEDO en la monografía “Propiedad Forestal Privada y Energías Renovables”, *RADA*, núm. 24, 2015, p. 409 .

²⁴ Arts. 3, 4 y 5 Reglamento (CE) 1305/2013, de 17 de diciembre. El sector alimentario, el sector no alimentario y forestal coinciden con los objetivos de fomento de la competitividad, la garantía de la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima, y el desarrollo territorial equilibrado de la economía rural. Estos objetivos estratégicos se incluyen en las seis prioridades de desarrollo rural de la Unión que se componen de una serie de objetivos temáticos. En relación con la restauración y mejora de los ecosistemas relacionados con la agricultura y silvicultura se establecen como objetivos temáticos: restaurar preservar la biodiversidad en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones específicas, los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos, mejorar la gestión del agua, de los fertilizantes y plaguicidas y prevenir la erosión de los suelos, mientras que en relación con la adaptación del cambio climático y la promoción de una economía baja en carbono, se fijan como objetivos; lograr un uso más eficiente del agua y la energía, reducir las emisiones de efecto invernadero y amoníaco en la agricultura, fomentar la conservación y captura de carbono, y facilitar el suministro y uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos y residuos para impulsar el desarrollo de la bioeconomía.

agroambientales, se mantiene en base a la función destacada en el desarrollo sostenible de las zonas rurales y por ser la contrapartida a la demanda de servicios medioambientales que demanda la sociedad. Es la forma de remunerar a los agricultores y otros gestores de tierras de la prestación de servicios mediante la introducción o el mantenimiento de prácticas agrícolas que contribuyen a la mitigación del cambio climático, la adaptación al mismo, y sean compatibles con la protección y mejora del ambiente, el paisaje, los recursos naturales y la diversidad genética. Las ayudas se orientan a cubrir los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de los compromisos contraídos más estrictos que las normas y requisitos obligatorios, conforme al principio quien contamina paga.

La regulación amplía los sujetos que pueden ser beneficiarios de las ayudas agroambientales y climáticas²⁵, tanto individuales como colectivos, y son los siguientes: los agricultores, las agrupaciones de agricultores y otros gestores de tierras cuando el cumplimiento de objetivos ambientales lo justifique. A la vez se mantiene su carácter voluntario para los posibles beneficiarios y su objeto consiste en la realización de operaciones consistentes en uno o varios compromisos agroambientales y climáticos a definir por los Estados miembros y para cualquier superficie agrícola²⁶.

Estas ayudas se establecen para un elevado nivel de protección ambiental por encima del nivel de referencia según el cual el grado de referencia para obtener las ayudas agroambientales se fija en los compromisos que imponen mayores exigencias ambientales con respecto a la condicionalidad y los requisitos ambientales del pago verde, junto a las normas relativas a la utilización de abonos y otros requisitos exigidos por los estados. Por tanto, el nivel de referencia para recibir estas ayudas de desarrollo rural se sitúa en el cumplimiento de: las normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra, contempladas en el título VI, capítulo I Reglamento (UE) 1306/2013 y definidas por el derecho nacional y especificadas en los programas, los criterios y actividades mínimas pertinentes establecidos en el art. 4.q, letra c) incisos ii e iii del Reglamento (UE) 1307/2013, los requisitos mínimos relativos a la utilización de abonos y productos fitosanitarios y otros requisitos específicos que se establecen por el derecho nacional. De esta manera, todos los requisitos obligatorios deben indicarse en el programa de desarrollo rural, y para esta tarea, el reglamento comunitario establece un mandato a los estados miembros para que los beneficiarios se comprometan a recibir conocimientos y la información necesaria para ejecutarlas, por ejemplo mediante asesoramiento especializado o mediante la vinculación de la ayuda a la obtención de formación pertinente, siendo fundamental beneficiarse del asesoramiento de las explotaciones.

Los compromisos se contraen por un periodo entre cinco y siete años, salvo excepciones. Las ayudas se conceden anualmente y compensa a los beneficiarios por la totalidad o una parte de los costes adicionales y la pérdida de ingresos como consecuencia de los compromisos suscritos. Igualmente, pueden abarcar los costes de transacción hasta un máximo del 20% de la prima abonada por los compromisos

²⁵ Art. 28 Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre.

²⁶ Se entiende por superficie agrícola, cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes, pastizales permanentes o cultivos permanentes, según el art. 4 del Reglamento (UE) 1307/2013.

agroambientales del porcentaje máximo, y que puede elevarse 30% cuando los compromisos serán suscritos por agrupaciones de agricultores y otros gestores de tierras. En casos justificados, cuando se trate de operaciones relativas a la conservación medioambiental, podrán concederse ayudas en forma de pago a tanto alzado o de pago único por unidad para los compromisos de renunciar a la utilización de zonas con fines comerciales, en este caso se calculará sobre la base de los costes adicionales que se hayan efectuado y las pérdidas de ingresos. Es destacable que no se concederá ayuda en virtud de esta medida en relación con los compromisos de la medida relativa a la agricultura ecológica, y se incluyen ayudas para la conservación y para el uso y desarrollo sostenible de los recursos genéticos.

En concreto, el programa nacional de Desarrollo Rural 2014/2020 en España²⁷, establece como condiciones previas los requisitos obligatorios nacionales de acuerdo con la normativa comunitaria y contiene una serie de medidas de desarrollo rural. En consecuencia, las Comunidades Autónomas²⁸ dentro de sus

²⁷ De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (disponible en <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programa-nacional/>) establece las siguientes condiciones:

- a) Normas de condicionalidad: establecidas en el real decreto por el que se establecen las normas de condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos o determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de la zona más de apoyo a la reestructuración y reconversión o de apoyo a la cosecha en verde, del viñedo
- b) Criterios actividades mínimas según el artículo cuatro, apartado uno, letra CI inciso ii y iii del reglamento 1307/2013 de pagos directos: regulado en el real decreto sobre aplicación de la PAC a partir de 2015
- c) Los requisitos mínimos aplicables a los abonos deben incluir los códigos de buenas prácticas introducidos en aplicación de la directiva 91/676/CE en relación con las explotaciones situadas fuera de las zonas vulnerables a los nitratos, y requisitos en materia de contaminación por fósforo;
- d) los requisitos mínimos aplicables a los productos fitosanitarios que deben cumplir los principios generales de la gestión integrado de plagas introducidos por la directiva 2009/128/CE, la obligación de poseer una autorización de uso de tales productos y cumplir las obligaciones en materia de formación, así como los requisitos sobre almacenamiento seguro, verificación de la maquinaria de aplicación y normas sobre la utilización de plaguicidas en las cercanías de masas de agua y otros lugares vulnerables, establecidos en la legislación nacional. Los requisitos mínimos nacional de relativos a la utilización de fitosanitarios se establecen en el real decreto 1311/2012, 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios y los requisitos mínimos utilización de fertilizantes se establecen en los programas de actuación de las comunidades autónomas para las explotaciones agrícolas y ganaderas situadas en zonas declaradas como zonas vulnerables, en virtud del real decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.

²⁸ En la Comunidad Valenciana, se ha elaborado el Programa de Desarrollo Rural 2014-2020, disponible en http://www.agricultura.gva.es/documents/170659/127086201/2015_07_28+PDR-CV+2014-2020+VERSI%C3%93N+INICIAL+APROBADA.pdf/7b7436f2-4e0b-469e-b9a2-14a34cefb3b3; en el que se dice que “las medidas agroambientales son las que tienen efectos más directos sobre la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de amoníaco procedentes de la agricultura, el objetivo de la prioridad 5, focus área 5D. En concreto, el PDR CV 2014-2020 identifica la contribución de las medidas 4, 10 y 11, Inversiones en infraestructuras (hídricas), Agroambiente y Clima y Agricultura ecológica, como las más relevantes para esta subprioridad. La medida 10 entre sus objetivos operativos destaca la reducción de los efectos contaminantes en suelo y agua por uso intensivo de productos agroquímicos. La agricultura ecológica, por su parte, contribuye a la obtención de una producción respetuosa con el entorno y no emisora de gases contaminantes, con el objetivo de reducir los efectos contaminantes en suelo y agua por uso intensivo de productos agroquímicos”. En el proceso, se han aprobado la Orden valenciana 8/2015 por la que se regulan las ayudas correspondientes a las medidas de agroambiente y clima,

programas de desarrollo rural seleccionarán aquellas que sean pertinentes para cada compromiso, y podrán añadir otros requisitos mínimos especificados en la legislación autonómica. La selección de las medidas podrá realizarse mediante convocatorias de propuestas, en las que se aplicarán criterios de eficiencia económica y medioambiental, influyendo así en la selección de los beneficiarios.

De acuerdo con esta prioridad de protección del medio ambiente, el reglamento comunitario introduce el pago a los agricultores para la conversión a la agricultura ecológica o el mantenimiento de la misma, en respuesta también a las demandas de la sociedad sobre prácticas respetuosas con el ambiente y el bienestar animal. Esta ayuda pretende fomentar los contratos colectivos o la cooperación para cubrir zonas adyacentes más grandes, para evitar una vuelta a la agricultura convencional y aumentar así la sinergia de los beneficios en materia de biodiversidad.

3.2 Agricultura ecológica

Como medida de desarrollo rural, la ayuda para la agricultura ecológica²⁹ se concede por hectárea de superficie agrícola a los agricultores o agrupaciones de agricultores que se comprometen voluntariamente a adoptar o mantener prácticas de agricultura ecológica definidos en el Reglamento (CE) 834/2007, de 27 de junio, y sean agricultores activos. Además únicamente es concedida para aquellos compromisos que imponga mayores exigencias que las normas obligatorias de condicionalidad, los requisitos mínimos relativos a la utilización de abonos y productos fitosanitarios y otros requisitos obligatorios establecidos en el derecho nacional, indicando si todos estos requisitos en el programa de desarrollo. Los compromisos se adoptan para un periodo entre cinco y siete años, pero cuando la ayuda se conceda a la conversión al agricultura ecológica, los estados pueden fijar un periodo inicial más corto correspondiente al periodo de conversión, y cuando la ayuda está destinada al mantenimiento de la agricultura ecológica los estados pueden prever una prórroga anual una vez finalizado el periodo inicial. También pueden fijar un periodo menor o cuando se trate de nuevos compromisos relativos al mantenimiento contraídos inmediatamente después al compromiso asumido en el periodo inicial. Al igual que las ayudas agroambientales se conceden anualmente y para compensar a los beneficiarios por la totalidad o una parte de los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de los compromisos suscritos. A la hora de calcular los pagos los estados reducirán el importe necesario con objeto de excluir la doble financiación de las prácticas agrícolas beneficiosas

contenidas en el PDR de la Comunidad Valenciana y cofinanciadas por el FEADER (en la que se incluye las actuaciones de protección de cultivo sostenible de arroz en las zonas de humedal, el mantenimiento sostenible de cultivos permanentes en zonas vulnerables, la protección de humedales y carrizales del sur de Alicante y el apoyo a la conservación y mejora de razas autóctonas), la orden valenciana 7/2015, de 27 de febrero, por la que se regulan las ayudas correspondientes a la medida de agricultura ecológica (medida importante que mantiene la cubierta vegetal y evita emisiones contaminantes a la atmósfera, por lo que se considera beneficiosa para la lucha contra el cambio climático, y que incluye tanto los pagos para la conversión a prácticas y métodos de agricultura ecológica como los pagos para el mantenimiento de prácticas y métodos de agricultura ecológica), y la orden 6/2015 de 27 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras aplicables a los pagos a los agricultores en zonas con limitaciones naturales (se incluyen las ayudas a zonas de montaña, y ayudas a zonas, distintas de las de montaña, con limitaciones naturales).

²⁹ Art. 29 Reglamento (CE) 1305/2013, de 17 de diciembre.

para el clima el medio ambiente, contempladas en el art. 43 del Reglamento (CE) 1307/2013, la ayuda se limitará a los importes máximos establecidos en el anexo II.

3.3 Otras medidas

Asimismo, se contienen en la norma comunitaria de desarrollo rural otras ayudas que también contribuyen a los objetivos ambientales, si bien con efectos indirectos. Se trata de las ayudas que se orientan a compensar a los agricultores por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de adoptar las dificultades derivadas de la aplicación de las directivas 92/43/ CEE, 2009/147/CE y la directiva marco del agua, junto con las limitaciones que suponen la producción agrícola en zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.

Los pagos al amparo de natura 2000, y de la directiva marco del agua³⁰ se conceden anualmente por hectárea de superficie agrícola o hectárea de superficie forestal, a fin compensar a sus beneficiarios por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de la aplicación de las directivas en cuestión. La ayuda se concede tanto a los agricultores, como a titulares forestales de asociaciones de titulares forestales y a otros gestores de tierras, con la finalidad de compensar las ventajas derivadas de requisitos que sean más estrictos que las buenas condiciones agrarias y medioambientales y los criterios de actividades de condicionalidad. La ayuda a los agricultores vinculada a la directiva marco del agua se concede exclusivamente en relación con requisitos específicos que hayan sido introducidas por la directiva, e imponga mayores exigencias de los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales, de manera que se establezca un nivel de protección más elevado que el previsto en la directiva e imponga cambios profundos en el tipos de utilización de tierras o restricciones importantes en las prácticas agrícolas que entrañan pérdidas de ingresos significativa. Es importante destacar que pueden optar a estas ayudas las superficies de zonas agrícolas y forestales de la red natura 2000 y otras zonas naturales protegidas que estén sujetas a restricciones medioambientales aplicables a la agricultura o silvicultura o a zonas agrícolas incluidas en los planes hidrológicos de demarcación. También reciben una ayuda anual por hectárea de superficie los agricultores de las zonas de montaña y/o otras zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, en aquellas zonas designadas por los estados miembros³¹ y que se comprometan a llevar a cabo su actividad en tales zonas.

Por último, tiene mayor relación con los objetivos climáticos, la ayuda destinada a “servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques”³² que se otorga a los titulares forestales públicos y privados y a otros organismos públicos y de derecho privado y a sus asociaciones, que se comprometan voluntariamente a llevar a cabo operaciones consistentes en dar cumplimiento a uno o varios compromisos silvoambientales y climáticos. De la

³⁰ Art. 30 Reglamento (CE) 1305/2013, de 17 de diciembre.

³¹ Arts. 31 y 32 Reglamento (CE) 1305/2013, de 17 de diciembre. En relación con la designación de zonas con limitaciones naturales, los Estados pueden optar por tres categorías: las zonas de montaña, zonas distintas de las de montaña con limitaciones naturales significativas y otras zonas con limitaciones específicas en las que deba mantenerse la gestión de las tierras para preservar o mejorar el medio ambiente, conservar el medio rural y preservar el potencial turístico de la zona o para proteger el litoral.

³² Art. 34 Reglamento (CE) 1305/2013, de 17 de diciembre.

misma forma cubrirá los compromisos que imponga mayores exigencias que los requisitos obligatorios fijados en la legislación forestal nacional hubo otras normas nacionales, y que serán detallados en el programa de desarrollo rural. Igualmente se contraen por un periodo entre cinco y siete años remunerando a los beneficiarios por la totalidad o parte de los costes adicionales y las pérdidas de ingresos como consecuencia de los compromisos suscritos.

Las ayudas deben limitarse a los agricultores activos a fin de evitar la doble financiación y definir requisitos más estrictos que las normas y requisitos obligatorios correspondientes. Además, en estas operaciones quedan sujetas a una cláusula de revisión a fin de garantizar su adaptación en caso de que se modifiquen las normas obligatorias, requisitos obligaciones aplicables en relación con los compromisos más estrictos. La cláusula de revisión cubre igualmente las adaptaciones necesarias para cubrir la doble financiación en caso de modificaciones de dichas prácticas y también cuando sean necesarios adaptación al marco jurídico del siguiente periodo de programación. En este sentido, los compromisos han de ser verificables y controlables por la autoridad del estado responsable del programa de desarrollo rural.

IV. CONCLUSIONES.

La última reforma de la política agrícola común para el período 2014-2020 ha puesto de manifiesto que la integración de las exigencias ambientales no ha concluido, sino que el modelo de arquitectura verde evoluciona y se adapta a los retos ambientales existentes en cada momento y en particular, a los objetivos del clima. El análisis detallado demuestra que el pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima en el primer pilar se concibe para mantener la degradación neutral del suelo y la mitigación del cambio climático. La lucha contra el cambio climático no sólo se afronta mediante limitaciones a las emisiones sino también mediante el fomento de prácticas de ecologización que promueven el uso del suelo como sumidero de carbono. Por tanto, los beneficiarios de los pagos directos no sólo han de cumplir los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales para recibir los pagos, sino que además por realizar las prácticas de ecologización recibirán un pago suplementario a los pagos directos. En consecuencia, el respeto de la normativa ambiental obligatoria, las buenas condiciones agrarias y ambientales, y el desarrollo de prácticas de ecologización forma un conjunto de limitaciones a la actividad agraria fundada en la conservación del ambiente agrario.

Por otra parte, la ayuda al desarrollo rural “agroambiente y clima”, la ayuda a la agricultura ecológica, la ayuda a zonas con limitaciones naturales y a la silvicultura, incentiva la adopción de compromisos climáticos por los agricultores y otros gestores de tierras. En cualquier caso, debe garantizarse el control sobre la aplicación de estos compromisos y su eficacia en todo el territorio comunitaria, al igual que ocurre en relación con el cumplimiento de la condicionalidad y las prácticas de ecologización.

Cabe decir, finalmente, que las medidas adoptadas en el actual marco jurídico han de ser eficaces, posibles y necesarios para los objetivos de la estrategia climática

y de crecimiento sostenible, innovador e integrado para el horizonte de 2020 en la UE. En este sentido, el clima se ha convertido en valor esencial a tener en cuenta en los criterios de ordenación de la integración del ambiente en la agricultura, con el mismo alcance que la biodiversidad, el suelo o el agua.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BLASCO HEDO, E. *Propiedad Forestal Privada y Energías Renovables*, RADA, núm. 24, 2015.
- BIANCHI, D. “Une longue réforme tranquille” 1962-2012: 50 ans de politique agricole commune à l’horizon 2020”, *Revue de l’Union européenne*, núm. 551, septiembre, 2011.
- COMISIÓN EUROPEA:
 - Comunicación de la Comisión “EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. DCOM (2010) 2020 final, Bruselas, 3.3.2010.
 - Comunicación de la Comisión “La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”, DCOM (2010) 672 final. Bruselas 18.11.2010.
 - Libro Blanco “Adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación”, DCOM (2009) 147 final, Bruselas, 1.04.2009.
 - Documento de trabajo de la Comisión adjunto al Libro Blanco “La adaptación al cambio climático: un auténtico reto para la agricultura y las zonas rurales europeas”, SEC (2009) 417, Bruselas 1.04.2009.
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R. “La política agrícola común: origen, desarrollo y perspectivas”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, enero-junio 2014.
- *La Política Agrícola Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Informe especial, núm. 8 *¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?*, Tribunal de Cuentas Europeo, 2008.
- VATTIER FUENZALIDA, C. “Caracteres y límites del desarrollo rural sostenible”, Dir. P. AMAT LLOMBART. *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- VICENTE DOMINGO, E. “Propuesta de revisión del concepto de pérdida económica en la política de desarrollo rural”, Dir. C. VATTIER FUENZALIZA. *El Desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2014-2020*, Aranzadi, 2012.